

06. März 2019

Stellungnahme des Deutschen Journalisten-Verbandes e.V.

zum Gesetzentwurf Bündnis 90/Die Grünen zu einem Gesetz zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden [BT-Drs. 19/4572 (neu)]

sowie

zum Antrag der FDP zur Etablierung eines Presseauskunftsgesetzes auf Bundesebene [BT-Drs. 19/6054]

Mit E-Mail vom 18. Februar 2019 wurde der Deutsche Journalisten-Verband (DJV) gebeten, für die Anhörung am 11. März 2019 eine Stellungnahme zu dem oben angegebenen Entwurf eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden sowie zu dem o. a. Antrag abzugeben. Dem kommt der DJV mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

A. Allgemeines

1. Gesetzgebungsbedarf

Seit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Februar 2013¹ geht das Gericht und ihm folgend Instanzgerichte² trotz vereinzelter, anders lautender

¹ BVerwGE 146,56 ff

² Siehe nur die Hinweise bei Schnabel, NJW 2016, 1692 (1693, Fn 22 und 23), so auch OVG Berlin-Brandenburg, 6 S 67.14, Rdn. 7; OVG Berlin-Brandenburg, 6 S 42.14, Rdn.4, beide Beschlüsse bei-juris

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Urteile des OVG Münster³ davon aus, dass Bundesbehörden nicht zu den Behörden zählen, die nach den Vorschriften der Landespressegesetze zum Informationsrecht der Presse zur Auskunftserteilung gegenüber der Presse verpflichtet sind. An den im Urteil vom 20.02.2013⁴ herausgearbeiteten Grundsätzen hält das Gericht seit dem fest⁵.

Zuletzt hat das BVerwG diese Rechtsprechung im Urteil vom 25.10.2018⁶ angewendet und seiner Entscheidung mangels bundesgesetzlicher Regelung den von ihm bejahten verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch zugrunde gelegt⁷.

In dem Urteil führt das BVerwG aus, dass der Anwendungsbereich des verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruchs nicht eröffnet sei, wenn parlamentarische Angelegenheiten wie z.B. Immunitätsangelegenheiten betroffen seien. Denn der verfassungsunmittelbare Auskunftsanspruch könne allein gegenüber Bundesbehörden im funktionalen Sinne geltend gemacht werden⁸. Auch das jeweilige Landespresserecht gewährleiste allein einen Anspruch auf Auskunft gegenüber Behörden im Hinblick auf Verwaltungshandeln⁹.

Allein diese Entscheidung zeigt, dass der Bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung zu Recht vom Antrag der FDP und dem Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen bejaht wird. Auch von den Regierungsfractionen der CDU/CSU und der SPD dürfte er wohl nicht verneint werden, denn die die Regierung tragenden Fraktionen haben im Koalitionsvertrag u. a. vereinbart, zur Festigung der Medien- und Pressefreiheit die Auskunftsrechte zu stärken¹⁰.

³ OVG NRW, 5 A 413 711, Rdn. 48 ff., juris

⁴ BVerwG, 6 A 2.12, Rdn. 18 ff., juris

⁵ BVerwG 6 C 12/14, Rdn. 12 ff., juris

⁶ BVerwG Urteil v. 25.10.2018 – 7 C 6/17 –, juris

⁷ BVerwG, aaO, Rdn. 13

⁸ BVerwG, aaO, Rdn. 14 f

⁹ BVerwG, aaO, Rdn. 16

¹⁰ Koalitionsvertrag, S. 18, Zeile 670

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

In seiner Stellungnahme vom 8. Mai 2013¹¹ an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages hat der DJV dargelegt, warum er gerade auch vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerwG vom 20.02.2013 die Meinung vertritt, dass es bei dem verfassungsunmittelbaren Anspruch der Presse auf Auskunft nicht bleiben darf, sondern der Bundesgesetzgeber gefordert ist, von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch zu machen. Der DJV hat seinerzeit u. a. darauf hingewiesen, dass bei der Anwendung des verfassungsunmittelbaren Anspruchs die Gefahr besteht, dass sich das BVerwG nicht mehr im Presserecht, sondern im Verwaltungsrecht bewegt. Das Urteil des BVerwG vom 25.10.2018 stützt diese Befürchtung, denn mit diesem Urteil hat das BVerwG - trotz der vorgeblichen Anwendung eines (presserechtlichen) Behördenbegriffs im funktionalen Sinn - seiner Entscheidung einen sehr engen verwaltungsrechtlichen Behördenbegriff zugrunde gelegt, indem es jegliche Auskunft über behördliche Maßnahme, die die Arbeit des Parlaments betreffen, der Auskunftspflicht entzogen hat¹².

Für den Bedarf einer bundesgesetzlichen Regelung zu einem Auskunftsrecht der Presse spricht auch, darauf weist der Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen zu Recht hin, dass das BVerfG in seinem Beschluss zur Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des BVerwG vom 20.02.2013 ausdrücklich offen gelassen hat, ob die Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen zur Regelung des Presserechts auch Auskunftspflichten gegenüber Bundesbehörden begründen können und ob ein solcher Auskunftsanspruch unter Rückgriff auf Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitet werden kann¹³.

Das BVerfG hat diese Entscheidung damit begründet, dass die Frage der Kompetenzverteilung jedenfalls solange offen bleiben kann, solange die Fachgerichte den Presseangehörigen im Ergebnis einen Auskunftsanspruch einräumen, der hinter dem Gehalt der Auskunftsansprüche der Landespressegesetze nicht zurück bleibt¹⁴.

¹¹ Ausschussdrucksache 17 (4) 731 A neu, S. 3 ff.

¹² BVerwG aaO, Rdn. 17

¹³ BVerfG NVwZ 2016,50, LS 2

¹⁴ BVerfG NVwZ 2016,50 (51) Rdn. 12

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Da jedenfalls, so zeigt es das Urteil des BVerwG vom 25.10.2018, eine Tendenz zu erkennen ist, dass die Fachgerichte auf Dauer den Presseangehörigen den so beschriebenen Auskunftsanspruch nur eingeschränkt zubilligen, ist auch von daher eine bundesgesetzliche Regelung des Auskunftsrechts der Presse von Nöten.

Schließlich ist hinsichtlich des Gesetzgebungsbedarfs auf die Arbeit der potenziellen Anspruchsinhaber hinzuweisen. Journalistinnen und Journalisten benötigen zwar nicht immer, aber sehr häufig (und in den von der Aktualität geprägten Medien ständig) Rechtssicherheit, um einschätzen zu können, ob sie aktuell ein Recht auf Auskünfte der Behörden haben. Auf der Grundlage der Auskunftsansprüche nach den Landespressegesetzen und der dazu ergangenen Rechtsprechung bzw. die diese Vorschriften kommentierende Literaturmeinung hat sich die notwendige Rechtssicherheit eingestellt. Das ist bei dem vom BVerwG angenommenen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch nicht der Fall. Allein die Anzahl von mehr als zwanzig¹⁵ Entscheidungen des BVerwG seit seinem Urteil Anfang 2013 zeigt, dass die Unsicherheit über die Reichweite des verfassungsunmittelbaren Anspruchs erheblich ist.

Ohne Frage benötigen Journalistinnen und Journalisten aus Sicht des DJV möglichst eindeutige Rechtsgrundlagen für die Geltendmachung eines Anspruchs auf Auskunft gegenüber Bundesbehörden.

2. Gesetzgebungskompetenz

Das BVerwG vertritt die Auffassung, dass die Länder durch ihre Pressegesetze Bundesbehörden nicht zu Auskünften gegenüber der Presse verpflichten können, weil ihnen für eine solche Regelung die Gesetzgebungskompetenz fehle. Die an sich nach Art. 70 GG gegebene Zuständigkeit der Länder für Regelungen des Pressewesens habe die Grenzen zu beachten, die sich aus vorrangigen anderweitigen Kompetenzen ergäben. Eine „Doppelzuständigkeit“ sei mit der Abgrenzungsfunktion des

¹⁵ so eine am 05.03.2019 durchgeführte Recherche bei juris

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Systems der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen nicht vereinbar¹⁶. Soweit grundgesetzlich für das Handeln seiner Behörden die Kompetenz des Bundes nach Art. 73 f GG begründet sei, schließe die Kompetenz zur Regelung der Sache als Annex die Befugnis ein, die Voraussetzungen und Grenzen einer Verpflichtung von Bundesbehörden festzulegen, Auskünfte gegenüber der Presse zu geben. Begründet wird diese Kompetenz vom BVerwG mit dem Umstand, dass die öffentliche Zugänglichkeit der bei Bundesbehörden vorhandenen Informationen deren gesetzliche Aufgabenerfüllung beeinflussen kann¹⁷. Der Rechtsprechung des BVerwG hat sich das OVG Berlin-Brandenburg angeschlossen¹⁸.

Demgegenüber vertritt das OVG Nordrhein-Westfalen die Ansicht, dass der Auskunftsanspruch der Presse kein Annex zur jeweiligen Sachkompetenz ist, sondern zur Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Presserecht gehört. Es beruft sich dabei auf die Rechtsprechung des BVerfG. Danach sind die maßgeblichen Kriterien für die Zuordnung der Gesetzgebungskompetenz jedenfalls bei den die Presse betreffenden Regelungen die „wesensmäßige und historische Zugehörigkeit“, wenn eine sachliche Verknüpfung des Regelungsgegenstands mit den Materien verschiedener Gesetzgebungszuständigkeiten besteht¹⁹. Das OVG Nordrhein-Westfalen führt mit beachtlichen Argumenten aus, dass der presserechtliche Auskunftsanspruch wesensmäßig zum Presserecht und seine herkömmliche Zuordnung zu den Kernmaterien des Presserechts gehört²⁰. Trotz dieser Rechtsprechung hält das BVerwG - auch im Revisionsurteil zu dem Urteil des OVG NRW - an seinen kompetenzrechtlichen Annahmen fest²¹.

Dabei betont das BVerwG den engen funktionellen Zusammenhang zwischen dem behördlichen Verwaltungshandeln als Umsetzung fachgesetzlicher Regelungsanlie-

¹⁶ BVerwG, Urteil v. 20.02.2013, 7 C 6.17, Rdn. 20; so auch zur Frage der Doppelzuständigkeit: BVerfGE 36,193 (202/203)

¹⁷ BVerwG, aaO, Rdn. 24

¹⁸ OVG Berlin-Brandenburg, 6 S 67.14 und 6 S 42.14, juris, Urteile v. 30.04. u. 20.01.2015

¹⁹ BVerfGE 36,193 (203); 7,29

²⁰ OVG NRW, Urteil v. 18.12.2013, 5 A 413/11, Rdn. 52 ff, juris

²¹ BVerwG Urteil v. 25.03.2015, 6 C 12/14, Rdn. 12 ff, juris

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

gen auf der einen Seite, dem (nur) der für die Sachmaterie verantwortliche Gesetzgeber hinsichtlich des Ausgleichs von Transparenz- und Vertraulichkeitsinteressen gerecht werden könne. Ihm stehe daher die Regelungskompetenz zu²². Eine andere Sichtweise sei auch nicht aufgrund der Einwände veranlasst, die gegen das Urteil des BVerwG vom 20.02.2013 erhoben worden seien. Zwar lasse sich die Regelung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse wesensmäßig dem Presse-recht und damit der Kompetenz der Länder zuordnen. Darauf komme es jedoch nicht an, weil die Annexkompetenz des Bundes gerade in Themenbereichen in Betracht komme, die grundsätzlich in der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder liege²³. Es sei zudem auch nicht belegt, dass in der bisherigen Staatspraxis kompetenzrechtlich in erheblicher Weise eine allseitige Rechtsüberzeugung vorgeherrschte hätte, die Regelung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse auch in Bezug auf Sachmaterien in Bundeskompetenz den Ländern zuzuweisen. Denn eine höchstrichterliche Entscheidung habe bis zum Urteil vom 20.02.2013 nicht vorgelegen. Insoweit habe es auch keine amtlichen Verlautbarungen von Verfassungsorganen des Bundes und der Länder in diese Richtung gegeben²⁴. Auch halte das Grundgesetz den Gesetzgeber nicht dazu an, bei der Ausgestaltung behördlicher Auskunftspflichten gegenüber der Presse von den jeweiligen Sach- und Zuständigkeitsstrukturen zu abstrahieren, so dass die Annahme, der Auskunftsanspruch gegenüber der Presse sei hinsichtlich der Sachkompetenz neutral, durch die Verfassung nicht gestützt werde²⁵.

Für die Richtigkeit seiner Annahmen, so das BVerwG, spreche gerade auch das Argument der Gegner dieser Rechtsprechung, der Bundesgesetzgeber könne Materien spezifischer Vertraulichkeitsinteressen mit einer Bindungswirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber bzw. den Gerichten (in jeder gewünschten Präzisierung) festlegen²⁶. Eine derart auf den bloßen Grundsatz der Auskunftspflicht reduzierte

²² BVerwG 6 C 12/14, Rdn. 13, juris

²³ BVerwG aaO, Rdn. 18

²⁴ BVerwG aaO, Rdn. 19

²⁵ BVerwG aaO, Rdn. 20

²⁶ BVerwG aaO, Rdn. 21 mit Verweis auf Jasper NWVBl. 2013, 389 (393) und Cornils, DÖV 2013, 657 (661)

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Länderkompetenz sei nicht geeignet, dem Auskunftsanspruch der Presse Gestalt und Wirkkraft zu verleihen. Andererseits könne kompetenzrechtlich zwischen Auskunftspflicht als Länderkompetenz und Anspruchsschranken als Bundeskompetenz kompetenzrechtlich nicht differenziert werden.

Schließlich könne es kompetenzrechtlich auch keinen Unterschied begründen, dass der pressenspezifische Informationszugang grundrechtlich fundiert sei und der Sicherung der für die demokratische Ordnung unabdingbaren Vermittlungs- und Kontrollfunktion der Presse diene²⁷.

Es sprechen also gute Gründe dafür, den Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Bundesbehörden der Regelungskompetenz des Bundes zuzuordnen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das BVerfG in seiner Entscheidung zur Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde gegen das Urteil des BVerwG vom 20.02.2013 die Frage ausdrücklich offen gelassen hat²⁸. Es kann daher von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Gesetz zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden ausgegangen werden.

B. Stellungnahme zu Einzelfragen des Gesetzentwurfs der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen und zu dem Antrag der Fraktion der FDP

1. Der Antrag der Fraktion der FDP, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wird, ein Presseauskunftsrecht gegenüber Bundesbehörden zu etablieren, das dem inhaltlichen und rechtlichen Niveau der Landespressegesetze entspricht, enthält alle wesentlichen Eckpunkte, die an ein Presseauskunftsgesetz des Bundes zu stellen sind. Dazu gehört insbesondere die Überprüfung der Auskunftsverweigerungsgründe, die Erstreckung des Auskunftsrechts auch auf Akteneinsichtsrechte und die Erleichterung des Eilrechtsschutzes hinsichtlich des Auskunftsrechts der Presse.

²⁷ BVerwG aaO, Rdn 22 mit Verweis auf BVerfGE 36,193 (205)

²⁸ BVerfG NVwZ 2016,50 (51) Rdn. 12

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hat einen ausformulierten Gesetzentwurf vorgelegt, zu dem im Nachfolgenden Stellung genommen wird.

2. Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

In § 2 sind die Definitionen für die Begriffe Medien (a), Vertreter*innen der Medien (b) und Behörden (c) enthalten. Um diese Definitionen nicht im Zusammenhang mit dem in § 1 des Gesetzentwurfs enthaltenen Kernanliegen der Bestimmung der Reichweite und des Umfangs des Presseauskunftsrechts zu diskutieren, wird zunächst zu diesen Begriffen des Gesetzentwurfs Stellung genommen.

Zu a – Begriff der Medien

Der Gesetzentwurf beschreibt als Medien im Sinne des Gesetzes die Presse, den Rundfunk, den Film sowie Telemedien mit regelmäßigen journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten. Weder aus dem Wortlaut des Gesetzgebungsvorschlags noch aus der Begründung ist ersichtlich, warum in den Kreis der Medien, deren Vertreter*innen zukünftig einen gesetzlichen Auskunftsanspruch haben sollen, auch der Film einbezogen wird. Eine vergleichbare Regelung ist weder in den Landespressegesetzen, noch in anderen den Auskunftsanspruch der Medien betreffenden landesgesetzlichen Regelungen enthalten. Den Sinn des Auskunftsrecht der Medien sieht das BVerfG darin, ihnen den prinzipiell ungehinderten Zugang zu Informationen zu ermöglichen, damit sie in der freiheitlichen Demokratie die ihnen zukommende Funktion wirksam wahrnehmen können, die Öffentlichkeit umfassend und wahrheitsgetreu über Geschehnisse von öffentlichem Interesse im staatlichen Bereich zu unterrichten²⁹. Angesichts dieses mit dem Auskunftsrecht verfolgten Zweckes ist es fraglich, ob der Film in die hier vorgesehene Begriffsbestimmung der Medien einbezogen werden kann, denn er arbeitet überwiegend fiktional.

Die Aufnahme der Telemedien in den Begriff der Medien wird vom DJV unterstützt. Jedoch sollte nach Meinung des DJV der Kreis der insoweit Anspruchsberechtigten

²⁹ BVerfGE 91,125 (14); BVerfG NVwZ 2016,50 (519) Rdnr. 14

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

nicht enger gefasst werden, als nach dem Rundfunkstaatsvertrag (RfStV). Nach § 55 Abs. 3 RfStV haben Anbieter von Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten Informationsrechte, die denen der Presse nach den Landespressegesetzen entsprechen³⁰. Ob die Anbieter von Telemedien mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten ihr Angebot „regelmäßig“ unterbreiten, wie nach § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs verlangt, spielt nach § 55 Abs. 3 i.V.m. § 9a RfStV keine Rolle. Der Gesetzesbegründung des Entwurfs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen kann auch nicht entnommen werden, welche Bedeutung dem (ggf. einschränkend zu interpretierenden?) Merkmal der Regelmäßigkeit beizumessen ist. Nach Ansicht des DJV kann dieses Merkmal im Hinblick auf die Frage, ob eine Vertreter*in von Telemedien einen Auskunftsanspruch geltend machen kann, keine Rolle spielen. Es sollte daher gestrichen werden.

3. Zu b – Begriff der Vertreter*in der Medien

Hinsichtlich der Begriffsbestimmung der Personen, die als Vertreter*innen der Medien anzusehen sind, wird in der Begründung ausgeführt, dass auf eine weit zu verstehende berufsmäßige Mitwirkung im Hinblick auf die Anspruchsberechtigung abzustellen ist, so dass auch nebenberuflich journalistisch-redaktionell Tätige den Anspruch geltend machen können sollen.

Auch aus Sicht des DJV ist das Kriterium der Berufsmäßigkeit³¹ ein geeignetes Kriterium, um den Kreis der Anspruchsberechtigten hinsichtlich des Auskunftsanspruchs der Presse hinreichend präzise abzugrenzen. Schon bisher hat die Rechtsprechung hinsichtlich der Anspruchsberechtigung die Absicht genügen lassen, für die Presse tätig zu werden, sofern ein Legitimationsschreiben einer Redaktion oder eine sonstige Einverständniserklärung eines Medienunternehmens vorgewiesen werden kann³².

³⁰ § 55 Abs. 3 i.V.m. § 9a RfStV i.d.F. des 21. RfÄStV

³¹ wie z.B. auch im Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 StPO

³² VGH Mannheim, NJW 1996,538 (539); vgl. auch Burkhardt in Löffler, Presserecht, § 4, Rdn. 48, 6. Aufl.

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

4. Zu c – Behördenbegriff

Nach der Rechtsprechung ist der Behördenbegriff presserechtlich nicht organisatorisch-verwaltungstechnisch, sondern funktionell-teleologisch zu begreifen³³. Der eigenständige presserechtliche Behördenbegriff hat seine Wurzeln in Sinn und Zweck des Informationsanspruchs der Presse und damit in der Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG, aber auch in der Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG. Er erfasst daher neben der Exekutive auch die Legislative, die Judikative und das Regierungshandeln³⁴. Gerade in Bezug auf den parlamentarischen Bereich erfüllt die Presse eine wichtige Aufgabe. Wesentliche Vorgänge der Gesetzgebung finden öffentlich statt: Gesetzentwürfe und Beschlussempfehlungen von Ausschüssen werden veröffentlicht, und die Debatten im Plenum sind öffentlich (Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG). Vor diesem Hintergrund erscheint es fernliegend, den gesamten parlamentarischen Bereich von vorneherein von der Anwendung des presserechtlichen Auskunftsanspruches auszunehmen³⁵.

Daneben erfasst er grundsätzlich auch privatrechtliche juristische Personen jedenfalls dann, wenn sich die Exekutive zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben einer privatrechtlichen Organisationsform bedient. Denn überall dort, wo zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben öffentliche Mittel eingesetzt werden, von deren konkreter Verwendung Kenntnis zu erlangen, ein berechtigtes öffentliches Interesse besteht, wird auch ein Informationsbedürfnis der Medien und der Bevölkerung begründet³⁶.

Als Behörden im Sinne eines Gesetzes zum Auskunftsrecht der Presse gegenüber den Bundesbehörden sollten daher nicht nur Behörden im Sinne des § 1 Abs. 4 VwVfG gelten, sondern auch natürliche oder juristische Personen des Privatrechts,

³³ Vgl. BGH, NJW 2005,1720 unter 2. der Gründe

³⁴ BVerwG Beck RS 2012,45392 zum IFG; Burkhardt aaO, Rdn. 61

³⁵ Instrukтив; VG Berlin, Urt. v. 30.09.2015, Az.: VG 27 K 110.14, Rdn. 39, 40

³⁶ BGH NJW 2005,1720 (1721)

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

- a. die der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen (so der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) oder
- b. soweit eine Behörde oder eine unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

Hinsichtlich des letzten Punktes kann an das IFG des Bundes (§ 1 Abs. 1 S. 3) sowie an § 2 Abs. 3 HmbTransparenzG angeknüpft werden.

5. Zu § 1 Absatz 1 Satz 1

In § 1 Abs. 1 S. 1 wird darauf abgestellt, dass die Presse gegenüber den Behörden des Bundes **im Rahmen von deren jeweiliger Zuständigkeit** ein Recht auf Auskunft haben soll. Nach Ansicht des DJV sollte der fettgedruckte Text gestrichen werden. Der Inhalt der von einer Behörde erteilten Auskunft muss sachgerecht, vollständig und wahr sein³⁷. Damit die Kriterien erfüllt werden können, ist der Regelfall der, dass die Bundesbehörde, die sachlich zuständig ist, die Auskunft erteilt und zur Auskunft verpflichtet ist. Gleichwohl ist es nicht ausgeschlossen, dass auch eine andere Bundesbehörde zur Auskunft verpflichtet sein kann, soweit ihr die vollständigen und wahren Informationen vorliegen und sie zur Verfügung über die Information berechtigt ist. Insoweit wird auf § 7 Abs. 1 S. 1 IFG verwiesen. Daher sollte - wie in den Landespressegesetzen - nicht auf die jeweilige Zuständigkeit abgestellt werden.

6. Zu § 1 Absatz 1 Satz 2

Nach § 1 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs soll § 1 Abs. 2 des IFG entsprechend gelten. Dort ist geregelt, dass neben der Auskunftserteilung auch die Gewährung der Akteneinsicht oder die zur Verfügungsstellung der Information in sonstiger Weise in Betracht kommt. Die Regelung entspricht insoweit der Forderung unter II 4 des Antrags der Fraktion der FDP. Der DJV unterstützt diese Forderung; weist jedoch darauf hin, dass entgegen dem Ansatz des vorliegenden Gesetzentwurfs § 1 Abs. 2 IFG eben

³⁷ BVerwG NJW 1992,62; BayVGh NJW 2004,3358

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

kein reines Auskunftsrecht enthält. Der DJV schlägt daher vor, den gesetzlichen Anspruch insgesamt nicht als Auskunftsrecht auszugestalten, sondern - wie in der Überschrift etlicher Landespressegesetze zum Ausdruck kommend - als Informationsrecht. Der DJV teilt die Auffassung, dass eine Beschränkung des Informationsrechts auf Auskünfte nicht mehr zeitgemäß ist und daher der Informationsanspruch grundsätzlich das Recht beinhalten sollte, Akteneinsicht oder Informationen auch in sonstiger Weise erhalten zu können. Der den Behörden bei der Erfüllung des Informationsanspruchs zugebilligte Ermessenspielraum³⁸ wird durch das Recht auf Akteneinsicht oder die Zurverfügungstellung der Information in sonstiger Weise nur geringfügig berührt, da nach § 1 Abs. 2 IFG der Informationsanspruch aus wichtigem Grund auf die Auskunftserteilung beschränkt werden kann. Dabei gilt als wichtiger Grund insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

7. Zu § 1 Absatz 1 Satz 3

Nach § 1 Abs. 1 S. 3 soll das Informationsrecht jedenfalls dann beschränkt werden können, wenn der zumutbare Aufwand bei zu ermittelnden bzw. zu beschaffenden Informationen überschritten wird. Aus der Begründung wird nicht deutlich, warum diese Schranke des Informationsrechts systematisch nicht in Absatz 2 des § 1 enthalten ist. Dort sind die übrigen Schranken des Informationsrechts verortet.

Nach Meinung des DJV ist eine Schranke, die auf den zumutbaren Aufwand abstellt, ohnehin problematisch, weil sie die Gefahr in sich birgt, dass sie trotz des hohen Stellenwerts der Presse- und Rundfunkfreiheit nicht restriktiv ausgelegt wird.

8. Zu § 1 Absatz 2

Grundsätzlich begrüßt der DJV, dass in dem vorliegenden Entwurf die Auskunftsverweigerungsgründe ihrer Systematik und ihrem Inhalt nach den vergleichbaren Regelungen in den Landespressegesetzen angepasst werden. Auf die zu diesen Auskunftsverweigerungsgründen ergangene Rechtsprechung kann daher zurückgegriffen werden.

³⁸ BVerfG NJW 2015,3708, Rdn. 18

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz

Anzumerken ist jedoch zu § 1 Abs. 2 Nr. 4, dass bei extensiver Interpretation dieser Auskunftsschranke Behörden bei nahezu jedem schwebenden Verfahren die Auskunft verweigern könnten³⁹. Um dieser Gefahr zu begegnen, sollte nicht darauf abgestellt werden, dass die Durchführung der in Nr. 4 genannten Verfahren beeinträchtigt oder gefährdet werden „könnte“. Vielmehr sollte auf eine konkret vorliegende Beeinträchtigung bzw. Gefährdung abgestellt werden. Deswegen sollte nach Meinung des DJV das Wort „könnte“ durch das Wort „kann“ ersetzt werden.

9. Zu § 1 Absatz 3

Dem Vorschlag zu § 1 Abs. 3 stimmt der DJV zu.

10. Zu § 1 Absatz 4

Dem Gesetzentwurf ist zuzustimmen, dass die Aufnahme des Grundsatzes der Gleichbehandlung⁴⁰ zu beachten ist. Insbesondere gilt dies im Hinblick auf die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten Praktiken selektiver Auskunftserteilung bzw. Informationsweitergaben⁴¹. Jedoch gibt es nicht nur die Praxis selektiver Auskunftserteilungen bzw. Weitergaben, sondern auch die zunehmende Praxis den Vertreter*innen der Medien bei Auskunftserteilung Vorgaben zu machen (z.B. unter 3). Auch diese Praxis sollte durch ein Gesetz zum Informationsrecht der Presse gegenüber Bundesbehörden beendet werden. Deswegen sollte ein solches Gesetz nach Ansicht des DJV eine klare Regelung enthalten, dass

- a. bei der Vergabe der Erteilung von Informationen oder amtlichen Bekanntmachungen der Grundsatz der Gleichbehandlung zu beachten ist⁴² und
- b. behördliche Vorgaben zur Verwendung von Informationen oder amtlichen Bekanntmachungen unzulässig sind.

³⁹ Burkhardt aaO, Rdn. 106

⁴⁰ Vgl. Landesmediengesetz Rheinland-Pfalz § 12 a Abs. 4

⁴¹ BT-Drs. 19/4572 (neu), S. 7

⁴² Dem entspricht § 1 Abs. 4 des vorliegenden Gesetzentwurfs.

Stellungnahme des DJV zu einem Presseauskunftsgesetz


Solche in der behördlichen Praxis zu beobachtenden Vorgaben verletzen die Pressefreiheit, denn das „Ob“ und „Wie“ der Berichterstattung ist Teil des Selbstbestimmungsrechts der Presse, das auch die Art und Weise ihrer hierauf gerichteten Informationsbeschaffungen grundrechtlich schützt⁴³.

11. Zu § 1 Absatz 5 und Absatz 6

Den Vorschlägen im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Vorrang des Informationsrechts nach dem vorliegenden Gesetzentwurf vor Informationszugangsansprüchen nach anderen Gesetzen sowie dem Vorschlag zur Erleichterung des Eilrechtsschutzes stimmt der DJV zu. Da es in der Praxis trotz der Rechtsprechung des BVerfG⁴⁴ immer wieder aus nicht immer nachvollziehbaren Gründen und trotz Darlegung der Eilbedürftigkeit zur Ablehnung des Eilrechtsschutzes kommt, ist eine Regelung, wie sie in § 1 Abs. 6 des vorliegenden Gesetzesvorschlags ausformuliert ist, unbedingt notwendig, zumal Gerichte unter Hinweis auf die fehlende spezifische Gesetzgebung zur informationsrechtlichen Stellung der Presse die Anwendung der zitierten Entscheidung des BVerfG (Fn 42) in Frage stellen⁴⁵.



Karl-Josef Döhring
Hauptgeschäftsführer



Benno H. Pöppelmann
Justiziar

⁴³ BVerfG NJW 2014,3711 (3712), Rdn. 29; BVerfGE 107,299 (329) st.Rspr.

⁴⁴ BVerfG NJW 2014,3711

⁴⁵ OVG Berlin-Brandenburg, OVG 12 S 13.18, Rdn. 4, Beck RS 2018,5752